

# 英国地方自治体のコーポレート・ガバナンス ——CIPFA/SOLACE によるガバナンス・フレームワークの検討——

遠 藤 尚 秀

## 要 旨

本稿は、英国地方自治体におけるコーポレート・ガバナンスのフレームワークについて、勅許公共財務会計協会（CIPFA）と地方自治体事務総長協会（SOLACE）の合同ワーキンググループが2007年に公表した六つのコーポレート・ガバナンス原則に焦点をあてて考察するものである。

まず、コーポレート・ガバナンスの基本原則が、民間部門で培われた原則をもとにいかにか公的部門の状況を反映するかたちで進化してきたを明らかにする。つぎに、コーポレート・ガバナンスの主な諸要素の設定根拠に着目し、制定法と規則、勧告実務書、指針といった階層構造を意識しつつ、上記のコーポレート・ガバナンスの基本原則が、その他のガバナンスの諸要素によって、いかにして補完されているかについて検討をくわえる。

その結果、英国地方自治体における内部統制や外部監査制度、公的説明責任の確保等の個々のガバナンスの諸要素が、いかに有機的に全体としてのコーポレート・ガバナンスの執行体制を構築し、又いかに運用されているかを明らかにしている。

## I は じ め に

地方自治体は、国とともに統治機構の一翼を担うものであることから、わが国において地方自治体のガバナンスに関する分析の多くは、憲法、地方自治法等の公法体系が規定する地方自治制度を対象にした法政治学的フレームがそのベースとされてきた。しかし、最近では以下の理由から会社組織に関してコーポレート・ガバナンス論で展開されている議論を参考にして地方自治体をガバナンスの観点から検討する論文も公表されている。<sup>1)</sup>

第一に、景気後退に伴い地方税や地方交付税の原資となる国税5税が急速に落ち込む一方で、公債費が高い水準で推移することや社会保障関係経費の自然増等により、平成21年度には10.5兆円の財源不足となり、地方財政計画の12.7%に達する規模となっている。この地方財政問題に関する諸論点に対して、地方自治体のガバナンスの視点、すなわち地方自治体に関わる制度設計が規律ある財政運営を確保するうえで十分に機能するデザインと

なっているかについて熟考し、より適切なガバナンス構造への移行のための方策を検討することは一定の有効性をもつと考えられる。

第二に、地方自治体も法的ないし政治的な委任関係に支えられた組織体である以上、地方自治の主体である住民の意思や利益が代理人である執行機関の組織運営に適切に反映されないという、いわゆるプリンシパル＝エージェンシー問題の発生を免れない。<sup>2)</sup> とりわけ、近年の統一地方選挙における投票率の趨勢的低下に見られるような代表民主制プロセスの弱体化現象の下では、プリンシパル＝エージェンシー問題への対応が重要な課題となる。

第三に、市場化テスト等の規制緩和による官業への民間参入、指定管理者や PFI 等を通じた民間活力の活用促進、行政事務・事業の民間委託（アウトソーシング）の拡大等を通じて、地方自治体が提供する各種の行政サービスと企業が行う事業活動との境界、すなわちそれらの対象領域や実施手法の差異が流動化しつつある。

さらに、地方自治体の会計処理・人事管理等の内部組織管理は、これまで地方自治法、地方公務員法等により企業とは異なる公法的規律のもとにおかれてきたが、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）等に基づく行政への経営的手法の導入などを契機に、企業をモデルにした効率的な内部組織管理が模索されている。

ところで、地方自治体のガバナンスに関して、英国の地方自治体におけるコーポレート・ガバナンスを研究対象とした体系的な成果（著書）はほとんど公表されていない。そこで、本稿では、2007年に勅許公共財務会計協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy、以下 CIPFA という）と地方自治体事務総長協会（Society of Local Authority Chief Executives、以下 SOLACE という）の合同ワーキンググループが発表した『地方自治体における優れたガバナンスの実践：フレームワーク（以下、ガバナンス・フレームワークという）』<sup>3)</sup> とそのガイダンス・ノート<sup>4)</sup>を中心に、英国地方自治体におけるコーポレート・ガバナンスの執行体制（enforcement mechanism）に関して、制定法、規則、実務勧告、指針の階層別に検討し、明らかにする。

なお、最近では、地方自治体と地域住民や非営利法人等がパートナーシップを組んで公共サービスを有効かつ効率的に提供する様態を「ローカル・ガバナンス」と称することがあるが、本稿では、「ローカル・ガバナンス」について直接的には取扱っていない。

## II CIPFA/SOLACE によるコーポレート・ガバナンスのフレームワーク

### コーポレート・ガバナンスの定義と原則

英国の『ガバナンス・フレームワーク』では、地方自治体に関するコーポレート・ガバ

ナンスが以下のとおり定義されている。<sup>5)</sup>

**コーポレート・ガバナンス**：地方自治体が、どのようにして適切な人々を対象に、適切な方法で、適切なことを、適切なタイミングで、包括的にまたオープンで誠実かつ説明責任を伴い、実行するかを意味する言葉である。地方自治体が指揮・統制される際の、また地方自治体がそれぞれの地域社会に対して説明をおこない、関与し、また状況に応じてこれを指揮する際のシステム、プロセス、文化、価値観から構成される。

つづいて、『ガバナンス・フレームワーク』において、優れたガバナンス（Good Governance）とは次のような意味をもつとし、各地方自治体等<sup>6)</sup>が以下の六つの基本原則（Core Principles）を基にして、自らのガバナンス構造を見直すことを提唱している。<sup>7)</sup>

- ①地方自治体等の目的及びコミュニティにとってのアウトカムに注目し、その地域のためのビジョンを創造・実践する。
- ②議員及び職員が、明確に定義された機能・役割のもとで共通目標の達成に向けて協力する。
- ③地方自治体等の価値観を推進し、高いレベルの行動規範・職務規程を掲げることにより、優れたガバナンスを重視する価値観を示す。
- ④有効な監察・リスクマネジメントに依拠した情報に基づき透明性の高い意志決定を行う。
- ⑤有効なサービスを行うため、議員・職員の能力を開発する。
- ⑥地域住民その他のステークホルダーの関与により、強固な説明責任を確保する。

さらに、上記の基本原則のもと、【図表 1】のとおり、各々に補足原則（Supporting Principles）を明記することで、様々な規模の地方自治体に設けられる規範（Local Code）に反映すべき具体的な要件範囲を提示している。<sup>8)</sup>

以上、CIPFA/SOLACE による『ガバナンス・フレームワーク』の六つのコーポレート・ガバナンス原則として、①地域のアウトカム志向に基づく戦略立案②議員と職員の役割の明確化③行動規範の遵守④有効な監察・リスクマネジメント⑤議員と職員の能力開発⑥公的説明責任の確保が掲げられ、各地方自治体においてより優れたコーポレート・ガバナンスを実践するための示唆を与えている。

【図表 1】 コーポレート・ガバナンスの基本原則と補足原則

	補足原則
	地方自治体の目的及びビジョン、また市民・サービス利用者のための成果を取りまとめ、これを明確に伝達することにより、戦略的なリーダーシップを発揮する。
①	直接、あるいは提携を通じて、または委託により、利用者が質の高いサービスを受けられるようにする。
	地方自治体が資源を最大限活用し、納税者及びサービス利用者が高い VFM を得られるようにする。
	地方自治体全体を通じて有効なリーダーシップを確保し、実務機能及びそれ以外の機能について、また監察部門の役割・責任について明確にする。
②	地方自治体の議員と職員の間建設的な協力関係を確保し、地方自治体の議員及び職員の任務が高い水準で果たされるようにする。
	地方自治体と一般市民の関係が明確になり、お互いが他方に何を期待しているかが分かるようにする。
③	地方自治体の議員及び職員が、高いレベルの行動規範と実効的なガバナンスの模範となるよう行動することにより、リーダーシップを発揮する。
	組織としての価値観が実践され、有効であるようにする。
	厳格かつ透明性の高い方法で意志決定を行い、建設的な監察の結果に耳を傾け、それに従って行動する。
④	サービスが有効に提供され、地域社会が求め必要とするものになるよう、質の高い情報・勧告・支援をえる。
	有効なリスクマネジメントシステムを確実に導入する。
	市民および地域社会に十分な利益をもたらすよう、法律上の権限を行使する。
	議員と職員が、それぞれの役割において十分な実績をあげるために必要なスキル、知識、経験、資源を有するように配慮する。
⑤	ガバナンス上の責任を担う者の能力を開発し、個人として、またグループとして、彼らの実績を評価する。
	継続性と刷新のバランスをとるうえで個人のスキル及び資源を最大限活用できるよう、地方自治体の構成員の新たな能力の育成を奨励する。
	地域住民及び地域の制度的ステークホルダーを（パートナーシップなどにより）効果的に関与させるような強固な監察機能を通じてリーダーシップを発揮し、建設的な説明責任の関係を開発する。
⑥	地方自治体による直接的な、またはパートナーシップあるいは委託を通じた有効かつ適切なサービス提供を確保するため、公衆との対話及び彼らに対する説明責任について、積極的かつ計画的なアプローチをとる。
	スタッフに対する責任を果たすために積極的かつ計画的なアプローチをとることにより、人的資源を最大限に活用する。

### 英国におけるコーポレート・ガバナンスの基本原則に関する歴史的変遷

『ガバナンス・フレームワーク』のガイダンス・ノートで記述されているとおり、公的部門のコーポレート・ガバナンスや内部統制のあり方については、【図表 2】のような民間企業のフレームワークを参考にしつつ、同様のフレームワークを有するに至った。

【図表 2】 英国におけるコーポレート・ガバナンスの原則に関する各種報告<sup>10)</sup>

年代	民間部門	公的部門（主に地方自治体）
1992年12月	『コーポレート・ガバナンスの財務的側面に関する委員会報告書』（キャドベリー報告書：FRC 設置）	
1992年12月	『内部統制と財務報告：英国で登録されている上場会社の取締役のためのガイダンス』（ラットマン報告書）	
1995年 5 月		『職員における行動基準』（ノーラン委員会）
1995年 7 月	『取締役の報酬に関する報告書』（グリーンベリー研究会報告書：英国産業連合の要請）	『コーポレート・ガバナンス：公共サービス機関のためのフレームワーク』（CIPFA/SOLACE 公表）
1998年 1 月	『コーポレート・ガバナンス検討委員会：最終報告書』（ハンペル報告書）	
1998年 6 月	『統合規範（the Combined Code）』（FRC 公表：上記の 3 委員会の成果の集大成。2003年、2006年、2008年に改訂）	
1999年 9 月	『内部統制：統合規範に関する取締役のためのガイダンス』（ターンプル委員会報告書：イングランド&ウェールズ勅許会計士協会設置）	
2001年 5 月		『地方自治体におけるコーポレート・ガバナンス—コミュニティガバナンスのための布石：フレームワーク』（CIPFA/SOLACE 公表）
2003年 1 月	『非業務執行取締役の役割に関する検討』（ヒッグス委員会報告書：財務大臣・通商産業大臣の委託）	
2004年		「公共サービスにおける優れたガバナンス基準」（公共サービスにおける優れたガバナンスに関する独立委員会）
2005年10月	『監査委員会のガイダンス』（スミス委員会報告書：FRC 設置）	
2005年10月	『改訂版 内部統制：統合規範に関する取締役のためのガイダンス』（FRC 公表）	
2007年		『地方自治体における優れたガバナンスの実践：フレームワーク』、『同ガイダンス・ノート』（CIPFA/SOLACE 公表）

そこで、CIPFA/SOLACE による六つのコーポレート・ガバナンス原則とそれ以前に公表された各種コーポレート・ガバナンス委員会におけるコーポレート・ガバナンス原則との関係について、時系列に概観すると以下のとおりである。<sup>9)</sup>

○ キャドベリー報告（1992年）：民間部門のコーポレート・ガバナンスの基本原則

①**公開性**：あらゆる利害当事者が当該組織自体を信頼するためには、オープンなアプローチが必要である。オープンな情報開示は実効的で迅速な行動をもたらし、

それ自体が必要な監察に役立つことになる。

- ②**誠実性**：誠実性とは「率直な対応」と「網羅性」の双方を意味している。これは、当該組織の年次報告の正直で、バランスの取れた視点による記述に反映される。報告書の誠実性は、これを作成・提示する者の誠実性に依存しており、さらにそれは、組織内の職業倫理基準を反映している。
- ③**説明責任**：説明責任とは個人がその行動に対して責任を取るプロセスである。これは、自らの責任を明確に理解し、明確に定義された役割を有するすべての当事者によって、確固たる組織構造を通じて実現される。

○ ノーラン委員会報告（1995年）：公務に携わる者（holders of public office）が準拠すべき七つの行動原則

- ①**献身性**：公務に携わる者は、公共の利益という点のみにおいて意思決定を行うべきである。自分自身や家族・友人のための金銭的その他物質的な利益を得ることを目的として意志決定を行うべきではない。
- ②**誠実性**：公務に携わる者は、その公務の遂行において影響を及ぼすような外部の個人または組織に対して、金銭的その他の債務を負う状態にあるべきではない。
- ③**客観性**：公務の任命、契約の締結、報奨に関して個人を推薦するなどの公務を行うに際して、公務に携わる者は実績に基づいた選択を行うべきである。
- ④**説明責任**：公務に携わる者は、自らの決定及び行動について、市民に対する説明責任を負っており、その職務に対する適切な査察を受けなければならない。
- ⑤**公開性**：公務に携わる者は自らの意志決定及び行動について、できるかぎりオープンでなければならない。自らの意志決定及び行動の理由を明らかにすべきであり、より大きな公共の利益の観点から明らかに必要である場合に限って情報を制限すべきである。
- ⑥**正直さ**：公務に携わる者は、公務に関連する私的な利害関係がある場合には、これを明らかにし、これによって生じる利益相反を公共の利益を守るような形で解決する措置をとる義務を負う。
- ⑦**指導性**：公務に携わる者は、リーダーシップを発揮し模範を示すことにより、これらの原則を促進・支援すべきである。

○ CIPFA/SOLACE『地方自治体におけるコーポレート・ガバナンスーコミュニティ・ガバナンスのための布石：フレームワーク』（2001年）：キャドベリー委員会のコーポレート・ガバナンスに関する定義に立脚し、公的部門の状況を反映するように、



キャドベリー委員会の三原則とノーラン委員会の七原則を反映している。

- ①**公開性 (Openness) ・ 包括性 (Inclusivity)**：ステークホルダーとの誠実な協議を通じて公開性を高め、完全・正確で明確な情報へのアクセスを提供すれば、効果的で迅速な行動につながり、必要な監察に役立つことになる。また公開性を高めるには、すべてのステークホルダー及び潜在的なステークホルダーが、地方自治体の意志決定プロセス及び行動に効果的に関与する機会を得られるようにする、包括的なアプローチも必要である。そのためには、外部への配慮と、利害関係者との共同作業への注力が必要であり、協議とサービス提供に対する革新的なアプローチが求められる。
- ②**誠実性 (Integrity)**：率直な対応と網羅性によって構成される。それは正直さ、献身性、客観性、及び、公的資金の管理と機関事務の運営における高い水準の正当性と潔癖性に立脚する。これは、統制フレームワークの実効性、組織内の議員、スタッフの人格や職業意識に左右される。誠実性は、組織の意思決定手続、サービス提供、財務報告・業績報告の質に反映される。
- ③**説明責任 (Accountability)**：地方自治体及びその内部の議員、スタッフが、その意志決定・行動（公的資金の管理及び業績のあらゆる側面を含む）について責任を持ち、外部からの適切な監察に従うプロセスである。これは、そのような責任を明確に理解し、明確に定義される役割を有するすべての当事者によって、確固たる組織構造を通じて実現される。

○ 公共サービスにおける優れたガバナンスに関する独立委員会報告（2004年）：CIPFA が行政経営局（Office for Public Management）と協力して設立した委員会で、ノーラン委員会報告の原則に立脚し、民間部門の「統合規範」（Combined Code）のような共通のガバナンス原則が存在すべきであるとして、六つのガバナンス原則を述べている。

- ① 団体の目的と期待される成果に関する明確な定義
- ② 機能と責任の明確な定義
- ③ 適切な企業文化
- ④ 透明性の高い意志決定
- ⑤ 強力なガバナンス担当チーム
- ⑥ ステークホルダーに対する実質的な説明責任

以上のような歴史的変遷を経て、2007年12月に CIPFA/SOLACE による『ガバナンス・フレームワーク』において六つのコーポレート・ガバナンスの原則が形成され、英国地方自治体のコーポレート・ガバナンスの中核を担っている。

### コーポレート・ガバナンスの諸要素

地方自治体におけるコーポレート・ガバナンスの執行体制として、その担い手や手法も様々である。上記の実務指針レベルのコーポレート・ガバナンスの原則以外にも制定法で強制されるものもあれば、各地方自治体で任意に設定するものもある。そこで、【図表 3】は、その設定根拠の分類に基づき、制定法と規則、勧告実務書（A Statement of Recommended Practice, 以下、SORP という）<sup>11)</sup>、各種ガイドライン、各地方自治体の任意に区分して、ガバナンスの諸要素を分類したものである。<sup>12)</sup>

【図表 3】 主なガバナンスの諸要素の設定根拠に基づく階層

主なガバナンスの諸要素	設定根拠	
第151節職員（CFO）	1972年地方自治法	制定法と規則
モニタリング職員	1989年地方自治・住宅法	
包括業績評価制度と外部監査制度（CPA と地方自治体監査委員会）	1999年地方自治法，2008年監査実務規範	
新たな経営管理構造	2000年地方自治法	
基準委員会設置と議員の倫理規範	2000年地方自治法	
内部統制システムの構築	会計監査規則	
内部監査	会計監査規則と CIPFA ガイダンス	
年次ガバナンス報告書	地方自治体版 SORP	実務勧告
監査委員会	CIPFA ガイドライン（2005年）	指針
優れたガバナンスの基本原則と補足原則	CIPFA フレームワークとガイダンス（2007年）	
内部告発	白書	任意
議員・職員の人材開発	任意	
地方自治体の職務・権限規定	任意	
コミュニティとのコミュニケーション	任意	

では次に、CIPFA/SOLACE による『ガバナンス・フレームワーク』の六つのコーポレート・ガバナンス原則を補完する他のガバナンスの主要な諸要素について考察する。



### Ⅲ 制定法と規則に基づくコーポレート・ガバナンスの諸要素

#### 1 制定法に基づくガバナンスの諸要素

##### 法定職員 (Statutory Officers)

英国の地方自治体職員の中で、制定法に基づき地方自治体に必ず配置することが義務づけられている職員は以下のとおりである。

- ・第151節職員 (Section 151 Officer)
- ・モニタリング職員 (Monitoring Officer)

まず、第151節職員とは、1972年地方自治法第151節において、以下のように地方自治体に財務管理 (Financial Management) の責任者を設置することを求めている。

すべての地方自治体は、財政状況を適切に管理するために調整を行ない、財政状況の管理について責任をもつ幹部職員を配置すべきである。

当該地方自治体職員は、1975年に英国における六つの会計団体によって設立された会計団体合同諮問委員会 (Consultative Committee of Accountancy Bodies : CCAB) から認定されなければならない、その後の英国地方自治体における財務報告制度の変革における実務上のキーマンとして、重要な位置づけを担うものである。

次に、モニタリング職員は、1989年地方自治・住宅法第5 a) と b) 節および第2 a) と b) 節に基づき設置され、地方自治体が法に準拠して活動し、あらゆる個人に不正や不手際を引き起こさないことを確実にすることをその責務としている。通常、当該地方自治体の専属弁護士が兼任しているケースが多い。

##### 包括的業績評価制度と地方自治体監査委員会 (Comprehensive Performance Assessment, Audit Commission)

英国地方自治体管理の特徴として、国の関与が大きいといわれる。具体的には、地方自治体監査委員会 (Audit Commission : 以下、AC という) が1982年地方財政法 (*Local Government Finance Act 1982*) によって設置され、イングランドの地方自治体の外部監査・検査を規制する独立機関として運営されている。AC の職務は、監査実務規範 (Code of Audit Practice) を作成し5年後に見直しをはかることや、地方自治体の外部監査人を

任命し監査人の職務を規制・監督することにある。2008年度監査実務規範によれば、外部監査人の責務としては、会計報告書を監査すること以外に、ベスト・バリュース業績計画（BVPP）の監査や「資源の利用」に関連して経済性、効率性、有効性を確保する体制を整備しているか否かについての検証が挙げられる。<sup>13)</sup> さらに、ACは「包括的業績評価制度（Comprehensive Performance Assessment；以下CPAという）」についての実務的な制度運用を行っている。自治体監査委員会の職員数は、2006年度で約2,200名、年間予算は約1億5000万～2億ポンドである。なお、英国のイングランド以外においては、スコットランドではスコットランド監査局（Audit Scotland）、北アイルランドでは北アイルランド監査事務局（The Northern Ireland Audit Office）、ウェールズではウェールズ監査事務局（Wales Audit Office）が担当している。

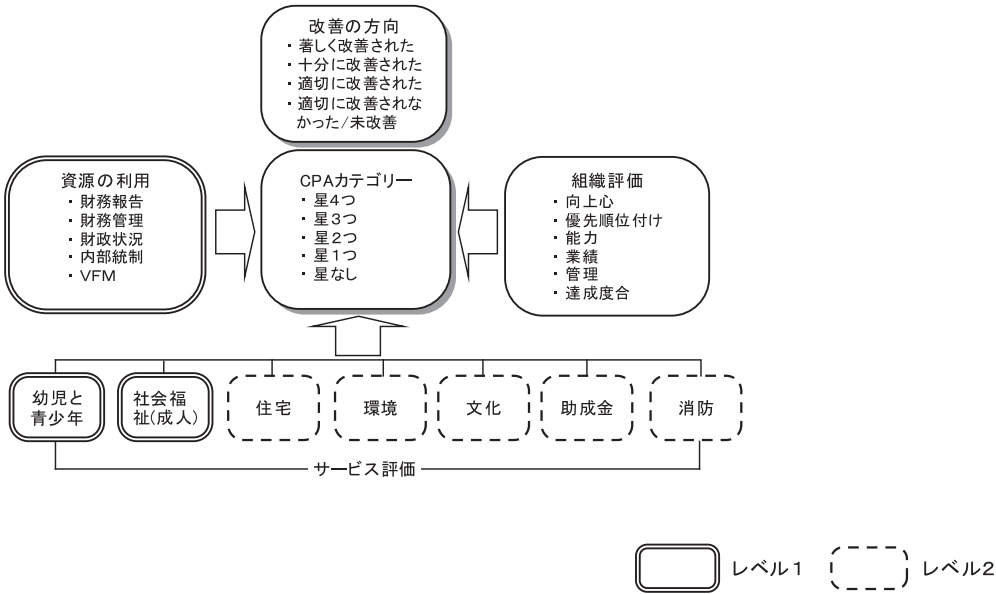
ところで、各地方自治体の行政サービスの内容と改善状況、向上の見込みについて、ACをはじめとする公的検査機関が当初実施していた「ベスト・バリュース検査（Inspection）」では、地方自治体の個々のサービス分野ごとに詳細な検査や評価しか行われていなかった。すなわち、地方自治体は費用対効果の最大化を目指す上で重要な四つのC（Challenging；サービスの必要性、Comparing；外部との比較、Competition；市場原理の視点、Consulting；住民や関係団体との協議）を基本に据え、毎年の作成が義務付けられているベスト・バリュース実行計画書の中で、いかにこれらを実現していくか示さなければならなかった。

しかし、そもそも個々の行政サービス水準のみを検証しても、地方自治体自体に行政サービス向上に関する方針や具体的な計画、住民のニーズを把握する仕組みや資源投入の優先順位付けがなければ、その地方自治体の行政サービス全体としての質を向上することはむずかしい。

そこで、個々のサービス評価のみを行うのではなく、地方自治体の組織全体としての包括的な評価を実施する必要性から、全国共通の基準に基づき地方自治体を総合的に評価し、各地方自治体が5段階に評価され、その成績を一律公開するCPAが導入された（【図表4】を参照）。具体的には、「資源の利用（Use of resources）」とサービス分野のうち、「幼児と青少年」「社会福祉（成人）」を合わせて「サービス・レベル1」、残りのサービス分野を「サービス・レベル2」と規定して、それぞれ1～4点で得点が付される。さらに、「組織評価（コーポレート・レベル）」の評価とあわせて集計結果がまとめられ、0～4の星の数で評価を示したスコア・カードが公表される（【図表5】を参照）。

以上、CPAは英国の地方自治体間に競争の原理を導入し国の主導に基づき、CIPFA/SOLACEによる『ガバナンス・フレームワーク』の六つのコーポレート・ガバナンス原則のうち、“有効な監察”機能を果たしているものといえる。

【図表 4】 一層制自治体と県（county councils）における CPA の枠組み（2008年度）<sup>14)</sup>



【図表 5】 CPA 評価の方法

組織評価 (コーポレート・ アセスメント)	サービス・レベル1	サービス・レベル2	CPA 評価
	・自治体資源の活用状況 ・児童青少年サービス ・成人福祉サービス	・住宅 ・環境 ・文化 ・助成金	
4	全て3以上	全て2以上	☆☆☆☆
4	全て2以上	2未満が1項目以下	☆☆☆
4	2未満が1項目以下	2未満が1項目以下	☆☆
4	どれにも属さない		☆
3	全て3以上	全て3以上	☆☆☆☆
3	全て2以上	全て2以上	☆☆☆
3	全て2以上	2未満が1項目以下	☆☆
3	どれにも属さない		☆
2	全て3以上	全て2以上	☆☆☆
2	全て2以上	全て2以上	☆☆
2	2未満が1項目以下	2未満が1項目以下	☆
2	どれにも属さない		星なし
1	全て3以上	全て2以上	☆☆
1	全て2以上	全て2以上	☆
1	どれにも属さない		星なし

なお、2006年10月に国の白書『力強く繁栄するコミュニティ (*Strong and prosperous communities*)』において、2009年4月より CPA から、地域の公的サービスが住民の生活を改善しているか否かについての包括的地域評価制度 (Comprehensive Area Assessment) へ移行したが、<sup>15)</sup> 詳細については割愛する。

### 基準委員会 (Standards Committee) と議員の行動規範 (Code of Conduct for Members)

2000年地方自治法は、地方自治体に対する以下のような内容の新倫理枠組みを確立した。<sup>16)</sup>

- ・ 国務大臣及びウェールズ議会 (NAW) は、行動に関する一般原則を開発する権限を有する。
- ・ 選出議員の行動を網羅する行動規範モデルを作り、地方自治体が規範モデルの公表から6ヶ月以内に規範モデルの必須要素を地方自治体自身の行動規範に採用することが義務づけられた。
- ・ Town, parish 及び community councils 以外の全ての地方自治体が「基準委員会」を設置することが義務付けられている。
- ・ 基準委員会の委員からは、直接選挙で当選した市長か執行部のリーダーを排除し、基準委員会の議長の選出からは、執行部のメンバーを排除する。
- ・ 国務大臣とウェールズ議会に、例えば委員会の規模や独立したメンバー任命を含む基準委員会に関する規則の策定の権限を与えた。
- ・ 基準委員会の機能として、議員の行動規範の遵守を支援し、また行動規範について職員の研修を行うこと等を決定した。
- ・ 地方自治体のモニタリング職員 (monitoring officer) の役割を強化した。
- ・ 地方自治体の行動規範の不履行を調査するために、イングランド基準審議会 (Standards Board for England : 以下, SBE) の創設を提案した。

2000年地方自治法をうけて、副首相府 (ODPM) は、以下の四つの標準的な議員の行動規範 (Model Codes of Conduct for Members) を公表した。これらは2001年11月6日に国会に提出された。

- ・ the Local Authorities (Model Code of Conduct) (England) Order 2001
- ・ the Parish Councils (Model Code of Conduct) Order 2001
- ・ the National Park and Broads Authorities (Model Code of Conduct) (England) Order 2001

- ・ the Police Authorities (Model Code of Conduct) Order 2001.

四つの規範は、それぞれ、地方自治体 (SI3575), Parish Councils (SI3576), park Authorities (SI3577), 及び警察機構 (SI3578) に適用される。ウェールズ議会は2001年3月にモデル規範を公表した。

その後、前述の白書『力強く繁栄するコミュニティ (*Strong and prosperous communities*)』において、より明確で、わかりやすく、バランスのとれた地方自治体職員向けの行動規範を2007年5月までに制定する、という政府の意思が表明された。

白書の提案に対して効力を与えるのに必要となる詳細な修正案は、2007年1月に発行された『地方自治体の議員に対する標準的な行動規範の修正に関する協議書 (以下、協議書)』に記されている。<sup>17)</sup>

この行動規範の修正が決定されたことで、地方自治体に適用される行動に関する国のより広いレビュー体制の一部が構築された。その結果、最も深刻な不正行為を除いたすべての調査、決定に対してより地元中心の意思決定体制へと移行しなければならないが、基準の一貫性を保つための新たな戦略的、規則的な役割をもった新体制の中心として、国にSBEをおくこととなった。提案された修正は、以下の項目を含むものである。

- ・ 非合法的差別、いじめ
- ・ 守秘情報の開示
- ・ 職務外の行為
- ・ 贈答・供応
- ・ 職に就く前の刑事犯罪行為
- ・ 不適切な影響行使あるいは要求
- ・ 広報に関する規範
- ・ 規範違反報告および脅迫禁止
- ・ 市民の意見あるいは政策に影響を与える団体
- ・ 家族、友人、個人的に関係のある人の利害関係
- ・ 個人的利害の定義と公表
- ・ 公共サービスの利害
- ・ 検査・監視委員会
- ・ 偏見のある利害—免除項目
- ・ 偏見のある利害関係とのかかわり

当該協議書の作成にあたり、数多くの提案が修正規範に組み込まれた。なおその提案のなかには、規範の利便性を改善したり、偏見を抱かせる利害関係や議員が個人の裁量内で行った行為に関連するルールをさらに修正する内容が含まれていた。

新規範の各地方自治体での適用を受けて、修正標準規範の規定はイングランドの地方自治体の議員に適用されている。The Local Authorities (Model Code of Conduct) Order 2007 が4月4日に公表され、新たな行動規範が実行され、2001年に公表された四つに分別された行動規範に取って代わった。

## 2 会計監査規則 (Accounts and Audit Regulations) に基づくガバナンスの諸要素

### 内部統制システム (System of Internal Control)

内部統制システムとは、ある組織が効率的かつ有効的に運営されることを保証するために、特定のシステムにおける統制 (control: 処理手続について秩序をもって効率的な方法で運営し、法令上・経営上の要請を遵守し、資産を保全し、記録の完全性・正確性を確保し不適切なものを特定・修正すること) を設計・実施・検証・修正する方法の総称で、コーポレート・ガバナンスの枠組みの重要な部分である。内部統制システムは、地方自治体の方針、目的、目標の合理的な達成に係るリスクを認識し、優先順位をつけ、リスクが実現化する可能性とリスクが実現化した際の影響を評価し、また効率的・有効的・経済的にリスクを管理することを意図した継続的な過程を基礎としている。<sup>18)</sup>

イングランドでは、2003年度版から改正された「2006年会計監査規則」により以下のような具体的な法的な要請が課せられている。

#### (規則 4) 財務管理の責任 (Responsibility for financial management)

- ・地方自治体は、内部統制の有効性に関するレビューを実施しなければならない。
- ・発見事項については、委員会 (監査委員会あるいは同等の委員会) か議員によって、検討されなければならない。
- ・毎年、財務諸表とともに内部統制に関する報告書を公表しなければならない。

### 内部監査 (Internal Audit)

地方自治体には、適切なリスクマネジメント・プロセス、統制システム、会計記録、ガバナンスに関する取り決めを整備し、継続的に運用する責任がある。内部監査は、これらの取り決めを整備し、あるいは適正に運用するよう勧告するという重要な役割を担っている。2006年に CIPFA が公表した『英国自治体における内部監査のための実務規範』によれば「内部監査とは、組織の目標の実現に向けて統制環境 (control environment) がどれだけ有効かを評価することにより、統制環境について独立した立場で客観的な意見を組織して提供する保証機能を有する。」<sup>19)</sup> と定義されている。

「2006年会計監査規則 (イングランド)」、「2005年会計監査規則 (ウェールズ)」、「1973年地方自治法第95条 (スコットランド)」、「1972年地方自治法第54条 (北アイルランド)」が適用されるすべての主要な地方自治体および関係機関は、CIPFA の当該規範の趣旨に沿うような内部監査に関する規程を策定すべきである。なお、内部監査機能に関する要請は、明示的であれ暗示的であれ、地方自治体の条例によって示される。



イングランドにおける「2006年会計監査規則」では、以下のような具体的な法的な要請が課せられている。<sup>20)</sup>

#### (規則6) 内部監査

- ・ 地方自治体は、年に一度は内部監査のシステムの有効性に関してレビューをしなければならない。
- ・ レビューにおける発見事項については、委員会あるいは地方自治体の議員によって検討されなければならない。

この内部監査の責任者は、IVで説明する「監査委員会」に対して、適切に説明する責任を負い同委員会が有効に機能するよう支援し、他の者（たとえば第151節職員やモニタリング職員、事務総長等）との関係とのあいだで適切なバランスを図らなければならない。<sup>21)</sup>

さらに、内部監査人と外部監査人の関係については、内部監査人が、組織内における独立性のある保証機関であるのに対し、外部監査人は、財務諸表についての独立した意見、また組織の資源利用における経済性・効率性・有効性を確保するための取り決めについての結論を提供する責任を負っており、こうした役割・責任の違いを考慮する必要がある。内部監査人と外部監査人は、相互の尊重及び尊敬のもとで協力して成果を向上し、業務の重複の回避に結びつけることを志向すべき関係にあるとされている。<sup>22)</sup>

### IV 勧告実務書と指針に基づくコーポレート・ガバナンスの諸要素

#### 年次ガバナンス報告書 (Annual Governance Statement) の様式

年次ガバナンス報告書（以下、AGS という）は、英国地方自治体の会計報告書（a Statement of Accounts）の一部をなし、2007年度以前までは「内部統制報書」として公表されていた。当該会計報告書は、『英国における地方自治体会計実務規範』<sup>23)</sup>において、その具体的な規定と様式が定められている。この実務規範は、英国の会計基準審議会（Accounting Standards Board）がその策定を許可する勧告実務書（SORP）の一つで、地方自治体の会計という特殊領域の会計とその関連部分に関する実務上のルールを定めている。<sup>24)</sup>

当会計実務規範の第8節では、内部統制もしくは内部財務統制レビュー報告書（Statements on reporting reviews of internal controls and internal financial controls）についての取り決めが説明されている。例えば、イングランドの地方自治体では、前述の“内部統制（システム）”で記載したとおり、『2006年会計監査規則』に規定がある。また、

ウェールズ、北アイルランドについては、以下の規則により、同様の義務が課せられている。

- ・ウェールズについては、『2005年会計監査（ウェールズ）規則』の規則4〔2〕
- ・北アイルランドについては、『2006年地方自治体（会計監査）（北アイルランド）規則』の規則2A

なお、スコットランドでは、同様の義務は規則により定められていないものの、自発的に年1回の内部統制システムの有効性のレビューとAGSの公表を行っている。

ところで、AGSに盛り込まれる項目は以下の5つであり、財務担当責任者（CFO）の署名と議会あるいは議会から委託された委員会の承認及び事務総長（chief executive）と議会のリーダーの署名が必要である<sup>25)</sup>。

- ① 内部統制システムを含む健全なガバナンスのシステムが存在することを確保する責任の所在の明示。
- ② 地方自治体のガバナンスを構成するシステムとプロセスの保証水準の指摘。
- ③ ガバナンスのフレームワークに関する主要な要素の簡潔な記述。
- ④ ガバナンスの取り決めの有効性を維持し、レビューする際に適用されているプロセスについての簡潔な記述（執行部、監査委員会／監督・監視委員会／リスクマネジメント委員会、基準委員会、内部監査等の役割を含む）。
- ⑤ 重要なガバナンス上の諸課題に対して採択され、提案された行動についての概要。

### 監査委員会（Audit Committee）

英国の公的部門、民間部門の多くの組織において監査委員会が求められているが、監査委員会を持っている地方自治体はイングランド・ウェールズの半分にも満たなかった。そこで、2005年にCIPFAが出した新ガイドライン『監査委員会—地方自治体のための実務ガイダンス—』（*Audit Committees-Practical Guidance for Local Authorities*）<sup>26)</sup>は、監査委員会がまだない地方自治体には設置を促し、既にある地方自治体には委員会がより有効に機能するように指導している。

監査委員会は良きコーポレート・ガバナンスの鍵といわれている。すなわち、監査委員会の目的は、リスクマネジメントのフレームワークおよび関連する統制環境に独立した立場から保証を行い、財務業績および非財務業績を監視して、財務報告の過程を監督することである。また監査委員会は内部統制報告書をチェックする。理想的には監査委員会は執行部、監視の取り決めから分離されたものでなければならず、これらの機能からは独立した議長を選任すべきである。監査委員会のステータス、独立性は重要であるが、有効的で

あるということはすなわち、監査委員会のメンバーが十分な情報を入手し、議会に対して正しいプロセスが取られており、地方自治体の財務的な受託責任及び全体的なガバナンスが信頼のおけるものであるということを、確信をもって伝えることができるということである。

## V む す び

以上、本稿では英国（主として、イングランドとウェールズを中心に）の地方自治体におけるコーポレート・ガバナンスの執行体制に関して、コーポレート・ガバナンスの諸原則、法定職員、包括的業績評価制度と外部監査制度、基準委員会、議員の行動規範、内部統制システム、内部監査、年次ガバナンス報告書、監査委員会といった主なガバナンスの諸要素の内容を考察することで整理した。

その際に、コーポレート・ガバナンスの基本原則については、民間部門で培われた原則をもとに公的部門の状況を反映するかたちで、進化してきたことが確認された。

また、ガバナンスの諸要素の設定根拠に着目し、制定法と規則、勧告実務書、指針、地方自治体の任意といった階層構造を意識しつつ整理した結果、まず英国地方自治体におけるコーポレート・ガバナンスの中心に、指針レベルのCIPFA/SOLACEの『ガバナンス・フレームワーク』におけるコーポレート・ガバナンスの基本原則が据えられており、各地方自治体の自主性を重んじられている点が特徴的である。いわゆる「プリンシプル・ベース」に基づくコーポレート・ガバナンスの執行が実践されているのである。

さらに、コーポレート・ガバナンスのフレームワークの検証については、地方自治体内部においては法定職員や基準委員会さらには内部監査を配置し、地方自治体外部からは包括的業績評価制度と外部監査制度を、制定法あるいは規則レベルで導入することで、一定レベル以上のコーポレート・ガバナンスの水準を制度として維持している点も理解できた。

以上の検討から、『ガバナンス・フレームワーク』の六つの基本原則に関連して、他のガバナンスの諸要素がどのように補完しているかを明らかにしたものが【図表6】である。

このようなコーポレート・ガバナンスと対峙する概念として、「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」がある。その相違点は、一言でいえば、前者が地方自治体のステークホルダー（主として、税金の委託者としての住民を中心）の視点から行政のあり方について議論をするのに対して、後者は住民を顧客とみなして行政経営者（わが国では首長を中心）の視点で主に行政サービス提供のパフォーマンスについて議論を行う点にある。昨今は、NPMにのみ焦点が当てられるきらいがあるが、行政活動に関して、両者は異なる視点に立った議論がなされるものの、地方自治体という車の両輪としてうまく機能するこ

【図表 6】 CIPFA/SOLACE によるコーポレート・ガバナンスの基本原則と他のガバナンスの諸要素との関連

コーポレート・ガバナンス 基本原則	他のガバナンスの諸要素	
	地方自治体の内部要素	地方自治体の外部要素
① 戦略策定	・ コミュニティとのコミュニケーション	ホ BVPP の監査
② 議員／職員の役割明確化	ホ 新経営管理構造 ・ 職務権限規定	
③ 行動規範の遵守	ホ 基準委員会 ・ 内部告発	ホ モニタリング職員
④ 有効な監察／リスクマネジメント	キ 内部監査 ・ 監査委員会	キ 内部統制システム
⑤ 議員と職員の能力開発	・ 人材開発	ホ 包括的業績評価制度 と外部監査制度
⑥ 公的説明責任の確保	ホ 第151節職員 ・ 年次ガバナンス報告書	ホ 包括的業績評価制度 と外部監査制度

ホ：制定法で要請されている項目 キ：規則で要請されている項目

とで、主権者たる住民へよりよい行政サービスを効率的に提供し、住民の「生活の質」を向上することが可能となる。その意味において、英国地方自治体の重層的なコーポレート・ガバナンスの執行体制は、示唆に富むものといえる。

さらに、英国では2009年4月より、包括的業績評価制度から包括的地域評価制度へ移行し、地方自治体の組織的評価（Organizational Assessment）のみならず、地域評価（Area Assessment）もあわせて実施されることとなった。英国において、ガバナンスの概念が今後さらなる進化をとげることが期待されよう。

#### 注

- 1) 地方自治体のコーポレート・ガバナンス論の意義については、喜多見富太郎「地方財政の再設計—地方ガバナンス改革からの視点」, RIETI Discussion Paper Series 04-J-017, 独立行政法人経済産業研究所, 2004年に依拠している。
- 2) 企業におけるプリンシパル＝エージェンシー問題とは、経営者と株主との間の契約の不完備性や情報の非対称性等を原因として、経営者が株主の利益を犠牲にして自己の利益を追求するというモラルハザードが生じる可能性があることを指す。小佐野広『コーポレートガバナンスの経済学』日本経済新聞社, 2001, 7-8頁。
- 3) CIPFA/SOLACE, *Delivering Good Governance in Local Government, Framework*, CIPFA, June 2007.
- 4) CIPFA/SOLACE, *Delivering Good Governance in Local Government, Guidance Note for English Authorities*, CIPFA, 2007.
- 5) CIPFA/SOLACE, *Framework, op. cit.*, pp. 2-3.
- 6) CIPFA/SOLACE による『ガバナンス・フレームワーク』の対象となる authority には、以下のものが含まれている。Ibid., pp. 1-2.

- ・ county councils (県) ・ district councils (市) ・ most-purpose authorities
- ・ Greater London Authority and functional bodies ・ city region
- ・ the Corporation of London ・ fire authorities ・ joint authorities
- ・ police authorities ・ national park authorities

7) *Ibid.*, p. 7.

8) *Ibid.*, pp. 8-9.

9) CIPFA/SOLACE, *Guidance Note for English Authorities*, *op. cit.*, pp. 5-9.

10) 図表中の「FRC」とは、財務報告協議会 (Financial Reporting Council) のことで、保証有限責任会社として設立され会計基準審議会の上部機関である。2004年1月以降は、会社報告および民間のコーポレート・ガバナンスを規制する独立した統一機関として機能している。

11) わが国では通常、業種別会計というイメージで認識される特定領域の実体に関する会計の指針が、英国ではSORPとして設定されている。自治体版SORPについては、遠藤尚秀、石原俊彦「英国地方自治体の財務会計基準設定に関する一考察—CIPFAにより設定されたSORPを中心として—」『ビジネス&アカウンティングレビュー』第4号、2009年3月を参照のこと。

12) 2008年9月に、関西学院大学石原俊彦教授主催のUK Study Tourに参加した際に、Birmingham City Council等を訪問してコーポレート・ガバナンスに関する講演を拝聴した際に、具体的なガバナンスの内容がKey elements of the governance frameworkとして説明されていた。そこで、コーポレート・ガバナンスの具体的な構成内容を「ガバナンスの諸要素」と表現した。

13) Audit Commission, *Code of Audit Practice 2008*, July 2008.

14) Audit Commission, *CPA —The Harder Test: Scores and analysis of performance in single-tier and county councils 2008*, March 2009.

15) Department for Communities and Local Government, *Strong and prosperous communities*, DCLG, October 2006.

16) 2000年度地方自治法 (*Local Government Act 2000*) パートⅢ 地方自治体の議員と職員、49条該当する地方自治体の議員の行動を統治する原則を参照。

17) Department for Communities and Local Government, *Consultation on Amendments to the Model Code of Conduct for Local Authority Members*, DCLG, January 2007.

18) CIPFA, *Code of Practice for Internal Audit in Local Government in the United Kingdom 2006*, CIPFA, 2006, p. 31. 及び Birmingham City Council の Annual Governance Statement 2008/09 の「The Purpose of the Governance Framework」を参照。

19) *Ibid.*, p. 2.

20) Office of Deputy Prime Minister, *Accounts and Audit (Amendment)(England) Regulations 2006*, March 2006. なお、スコットランドと北アイルランドの地方自治体には内部監査に関する法定条件はない。

21) CIPFA, *op. cit.*, pp. 11-12.

22) *Ibid.*, p. 14.

23) *Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom* の訳。

24) 遠藤尚秀、石原俊彦、前掲11)、107-122頁。

- 25) CIPFA/LASAAC Joint Committee, *Code of Practice on Local Authority Accounting in the United Kingdom* 2008, CIPFA, May 2008, pp. 146-147.
- 26) CIPFA, *Audit Committees — Practical Guidance for Local Authorities*, CIPFA, 2005.

#### 参 考 文 献

- ・ Audit Commission, *Stewardship and Governance 2004*, Audit Commission, July 2005.
- ・ CIPFA, *Corporate Governance-A Framework for Public Service Bodies*, CIPFA, July 1995.
- ・ CIPFA, *Code of Practice for Internal Audit in Local Government in the United Kingdom 2006*, CIPFA, July 1995.
- ・ CIPFA/SOLACE, *Corporate Governance in Local Government-A Keystone for Community Governance*, CIPFA, 2001.
- ・ CIPFA/OPM, *The Good Governance Standard for Public Services*, CIPFA, January 2005.
- ・ Dover District Council, *Corporate Governance Local Code*, October 2007.
- ・ NACL/SLCC (National Association of Local Councils, The Society of Local Council Clerks), *Governance and Accountability for Local Councils A Practitioners' Guide 2008 (England)*, NACL/SLCC, September 2008.
- ・ Tony Bovaird and Elke Löffler, *PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNANCE Second edition*, Routledge, 2009.
- ・ 石原俊彦『CIPFA 英国勅許公共財務会計協会』関西学院大学出版会, 2009年3月。
- ・ 稲澤克祐・紀平美智子監修『公共経営入門—公共領域のマネジメントとガバナンス』公人の友社, 2008年9月。
- ・ 上田純子「英国におけるコーポレート・ガバナンスへの対応強化と今後の展望」監査役 No. 561, 2009年10月。
- ・ 八田進二・橋本尚『英国のコーポレート・ガバナンス』白桃書房, 2000年3月。